

GT 3 " De l'aménagement à la gestion d'un morceau de ville "

Séance du 12 mai 2015 : retour sur les problématiques juridiques liées aux réseaux de chaleur

1. PROBLEMATIQUE

La réalisation de réseaux de chaleur est confrontée à plusieurs obstacles ;

- Coûts d'investissement importants
- Absence de coordination des acteurs et des différents réseaux d'énergie
- La territorialité et la pérennité des sources d'énergie
- L'existence de réseaux de chaleur dédiés et inversement la réhabilitation énergétique des bâtiments qui diminue la consommation énergétique (risque de surdimensionnement)

Les questions majeures qui se posent aujourd'hui sont les suivantes :

- Comment favoriser l'émergence de réseaux de chaleur ? Quelle articulation avec les réseaux existants ?
- Quelle répartition entre investissements publics et investissements privés ?
- Quelles réponses juridiques ? Quelles solutions mobilisables ?
- Quel rôle pour l'aménageur ?

2. PRATIQUES JURIDIQUES ACTUELLES

2.1. La définition d'un réseau de chaleur

Un réseau de chaleur se définit comme un ensemble d'installations qui produisent et distribuent de la chaleur à plusieurs bâtiments pour le chauffage et/ou l'eau chaude sanitaire.

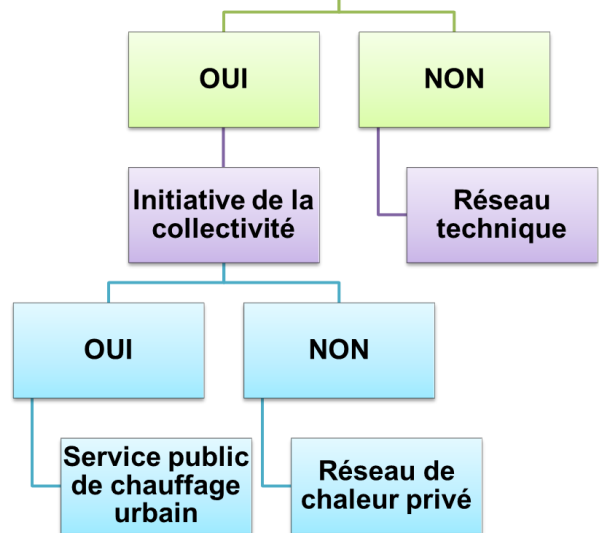
Ces installations comprennent :

- Un ou plusieurs sources de chaleur : chaufferie, centrale, etc.
- Un réseau primaire de canalisations empruntant la voirie publique ou privée
- Des postes de livraison de la chaleur aux utilisateurs, les sous-stations
- Un réseau secondaire (éventuellement)

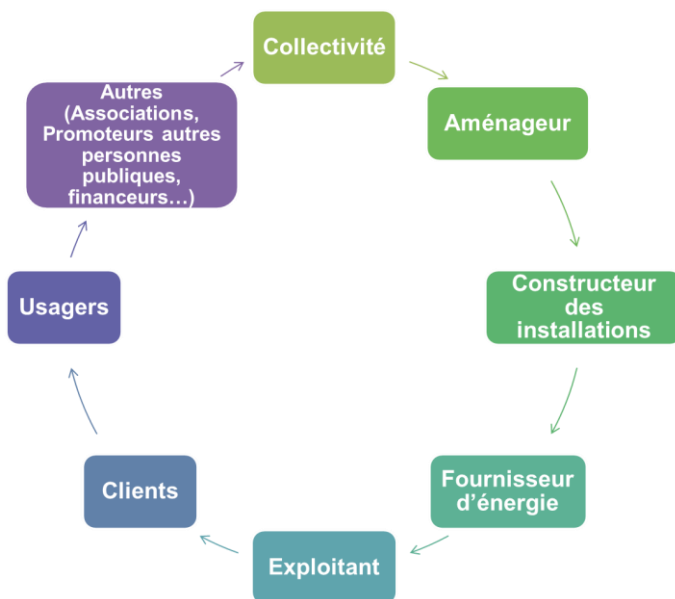


Avant tout il est nécessaire d'identifier la nature du réseau être public ou privé. Le schéma suivant permet de répondre à cette question :

Vente de chaleur à des tiers qui peut facilement



Les acteurs d'un réseau de chaleur :



2.2. Les montages juridiques classiques

La Régie

La collectivité est maître d'ouvrage

Elle se fait assister pour la réalisation de l'investissement par un prestataire.

La concession

Transfert de la maîtrise d'ouvrage et de l'exploitation à un tiers privé

Durée de concession longue

Faible possibilité de contrôle de la collectivité

L'affermage

Réalisation et financement de l'équipement par la collectivité

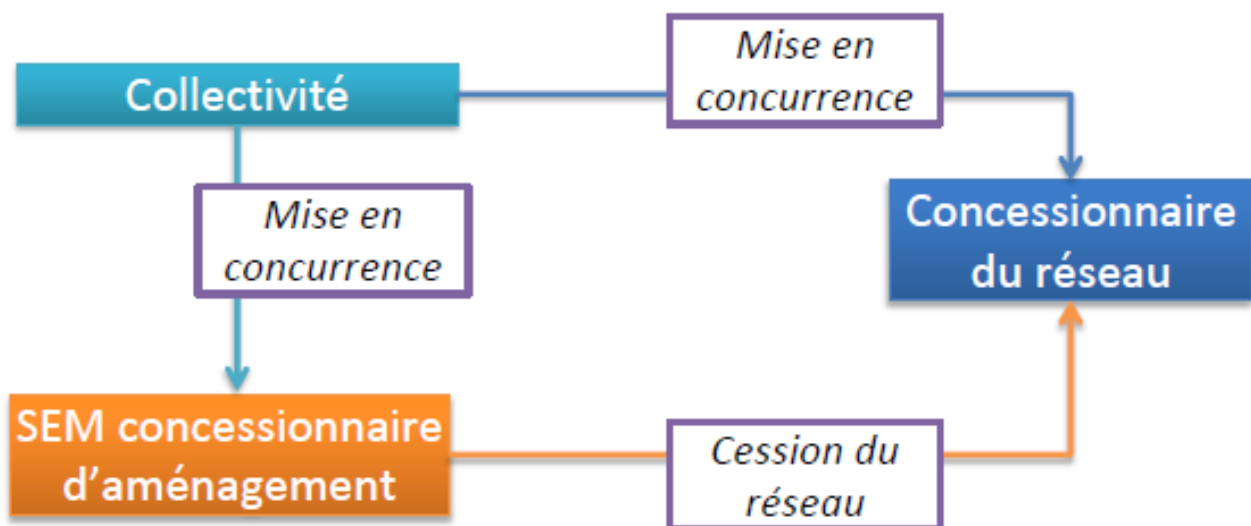
Transfert de l'exploitation à un tiers

Durée de 5 ans maximum (nouvelle directive)

Le montage concessif : une alternative

L'ouvrage est réalisé par le concessionnaire d'aménagement

La collectivité n'a pas à sortir de trésorerie



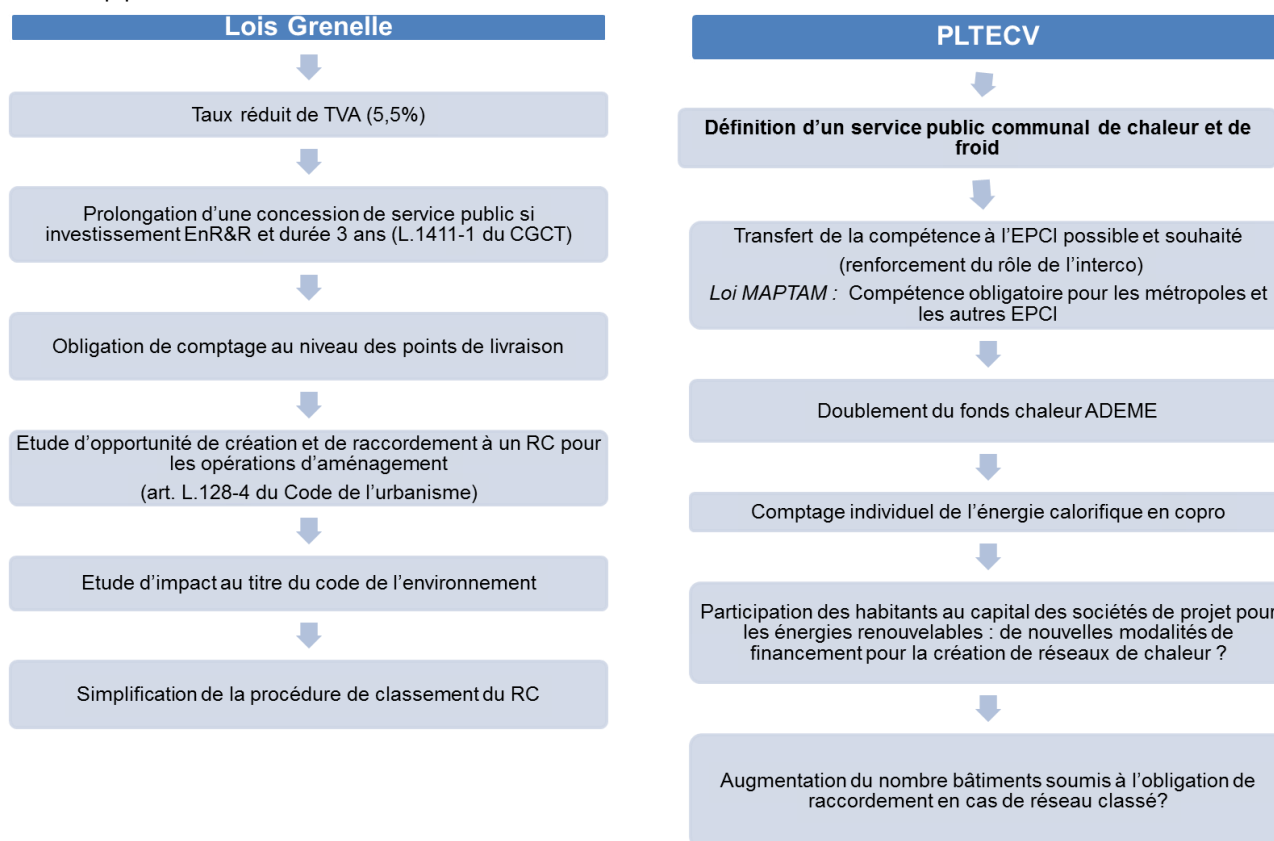
2.2 Un cadre juridique ancien sources d'incertitudes

- Réseaux de chaleur majoritairement issus des initiatives des collectivités (Art. 3 loi n°80-531 du 15 juillet 1980)
- Coexistence avec des réseaux privés et des réseaux techniques
- Le service public local de distribution d'énergie calorifique : **compétence optionnelle et non exclusive**
 - Absence de réelle définition juridique du service public
 - Quelle est l'autorité compétente? Quelle gouvernance pour quelle

organisation?

2.3. Un cadre juridique en mutation

Plusieurs lois récentes vont vers la mise en place d'un cadre plus favorable au développement des réseaux de chaleur :



→ Réflexion sur l'échelon pertinent : commune ou EPCI?

L'intérêt du transfert de compétence :

- Économies d'échelles (personnels, études, contrats d'appro)
- Unification du service rendu (péréquation tarifaire)
- Acquisition d'une expertise
- Vision globale pour le développement des réseaux (quartiers prioritaires, interconnexions, sources, etc)

→ Sources de financement des réseaux de chaleur

- Investissements
- Recettes tarifaires (usagers)
- Contribuables (tva réduite, subventions)
- Financements européens (FEDER)
- Subventions (CT, ADEME avec le fonds chaleur : projets et extension des réseaux) conditionnées à la réalisation d'un schéma directeur du RC (densification, extension et, d'interconnexion des réseaux)

⇒ Renforcement de la conditionnalité de l'aide apportée au développement des énergies renouvelables

Le raccordement des usagers

L'opportunité du classement d'un réseau de chaleur (Art. L.712-1 Code de l'énergie)

- Procédure permettant de rendre obligatoire le raccordement sur certaines zones avec des dérogations
- L'obligation de raccordement concerne toute construction neuve ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants doit être raccordée à ce réseau.
- Soumis à conditions notamment réseau alimenté à 50% au moins par des ENR&R
- Procédure conduite par la collectivité compétente qui procède au classement par délibération

→ Outil de planification énergétique locale

→ Sécurisation des investissements pour le porteur de projet

3. QUEL RÔLE POUR LES AMÉNAGEURS ?

Les aménageurs sont au cœur des réflexions autour du développement des réseaux de chaleur et détiennent un rôle primordial :

- Rôle d'ensemblier et d'interface entre les différents acteurs de l'aménagement et de l'énergie (CT, investisseurs privés)
- Réalise l'étude obligatoire d'opportunité de création et de raccordement à un RC pour les opérations d'aménagement : émergence de nombreux éco-quartiers
- Inscription du réseau dans le programme d'équipements publics : participation collectivité et promoteur
- Réalisation éventuelle du réseau de chaleur (MOA unique) mais n'a pas vocation à exploiter le réseau
- Rétrocession à la collectivité et/ou Association syndicale de propriétaires

4. QUELS MONTAGES PEUVENT ETRE MOBILISES ?

Rappel : un montage juridique est l'assemblage de plusieurs solutions juridiques afin d'optimiser les possibilités de réalisation d'une opération

La définition de la structuration juridique du montage dépend de plusieurs critères et notamment :

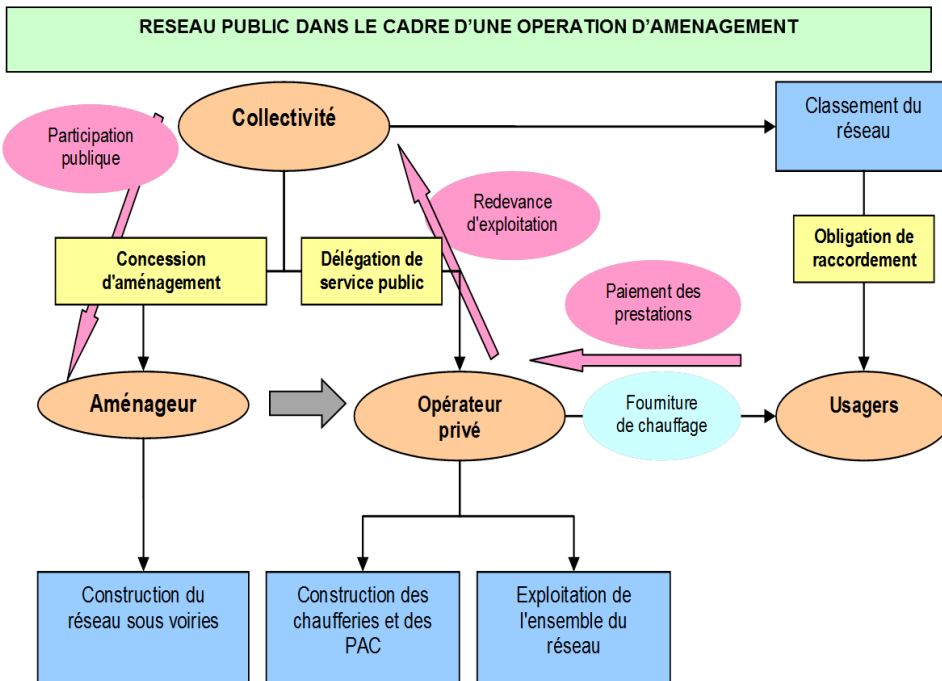
- des éléments de cadrage de l'opération (objectifs, composantes, périmètre)
- de l'analyse des contraintes du projet (techniques, financières, juridiques et fiscales)
- du modèle financier de l'opération et de sa compréhension (flux financiers et nature des financements)

⇒ **La détermination du montage repose sur une combinaison de structures, de contrats, de personnes publiques et privées qui pourront varier en présence d'un réseau public ou privé**

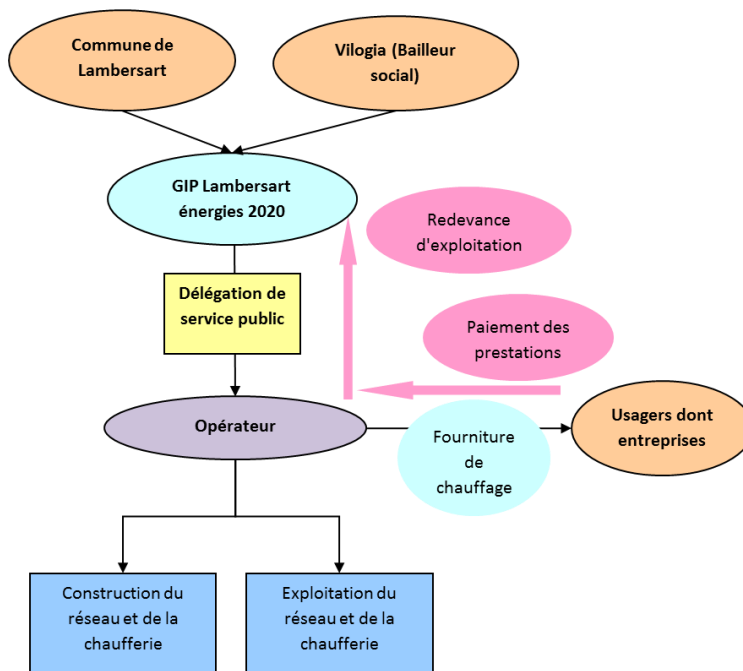
Réseaux publics			
Qui finance?	Qui construit?	Qui exploite?	Montages juridiques
Personne publique			Régie directe : - Régie autonomie financière - EPIC
Personne publique	Opérateur	Personne publique	Marché de travaux + Régie directe
Personne publique	Opérateur		Marché de travaux + marchés de services OU Marché de type CREM OU Marché de travaux + affermage
Opérateur			Concession de service public OU Concession de travaux publics + affermage

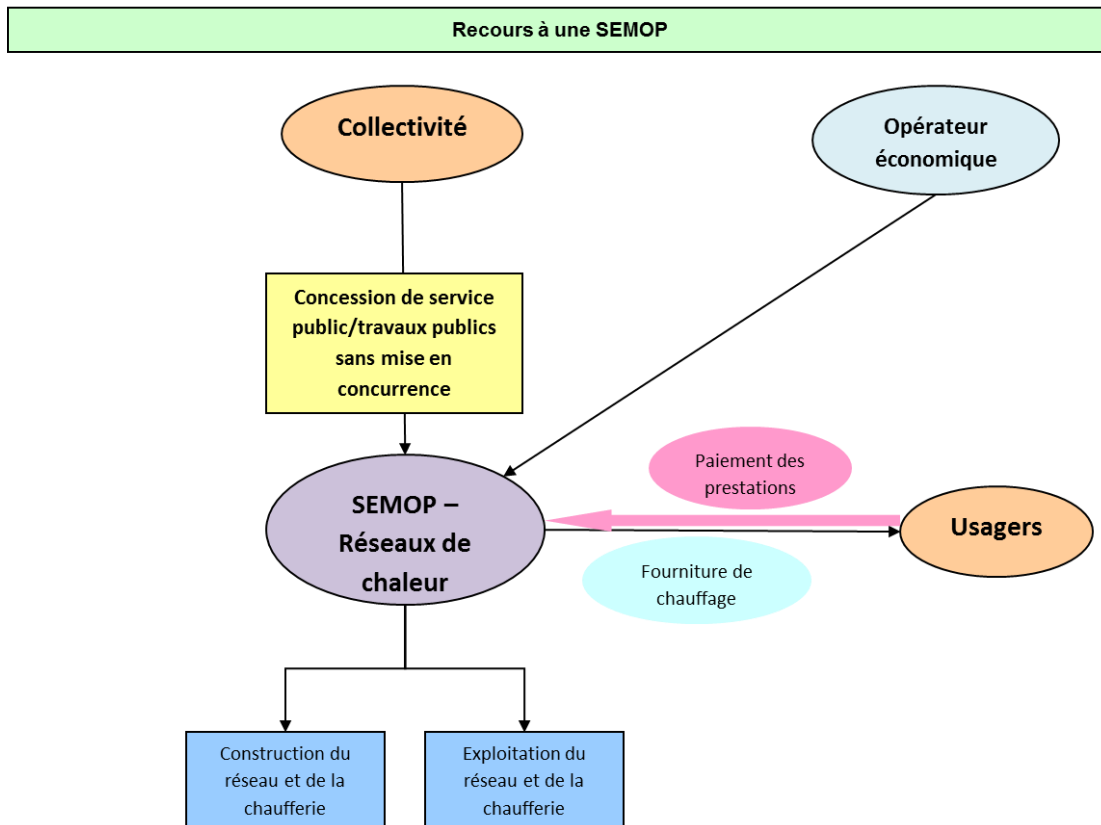
Autre solution : la possibilité de combiner les contrats avec des structures juridiques par le regroupement des intervenants concernés au sein de structure de portage, d'investissement, de coordination, d'action (GIP, SPL...). La gouvernance est ainsi mutualisée et partagée.

Les schémas de montage suivants présentent les solutions aujourd'hui rencontrées :



Construction du réseau dans le cadre d'une concession de service public avec constitution préalable d'un GIP





Les problématiques juridiques liées aux réseaux publics sont les suivantes :

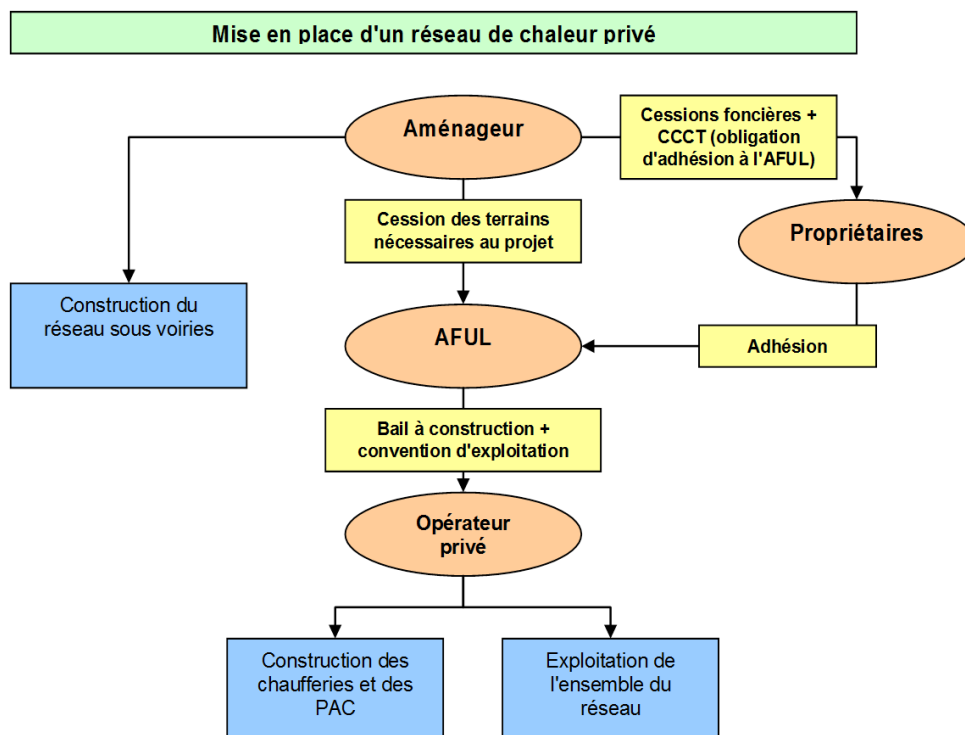
- **Identification de la personne publique compétente** : commune ou EPCI?
- **Application des règles du service public (industriel et commercial)**
 - Égalité des usagers devant les charges et l'accès au service
 - Continuité du service
 - Contrôle de la collectivité (rapport annuel)
 - Budget annexe distinct du budget général de la collectivité
 - Principe d'équilibre recettes et dépenses
 - **Sort des biens en fin de contrat** : distinction biens de reprise/ biens de retour
 - **Impact de la directive concessions**
 - Limitation du recours à l'avenant
 - Limitation de la durée de l'affermage (5 ans)

Dans le cas des contrats en cours d'exécution il s'agira d'évaluer les coûts de modernisation des réseaux existantes ainsi qu'identifier les financements possibles pour les travaux nécessaires.

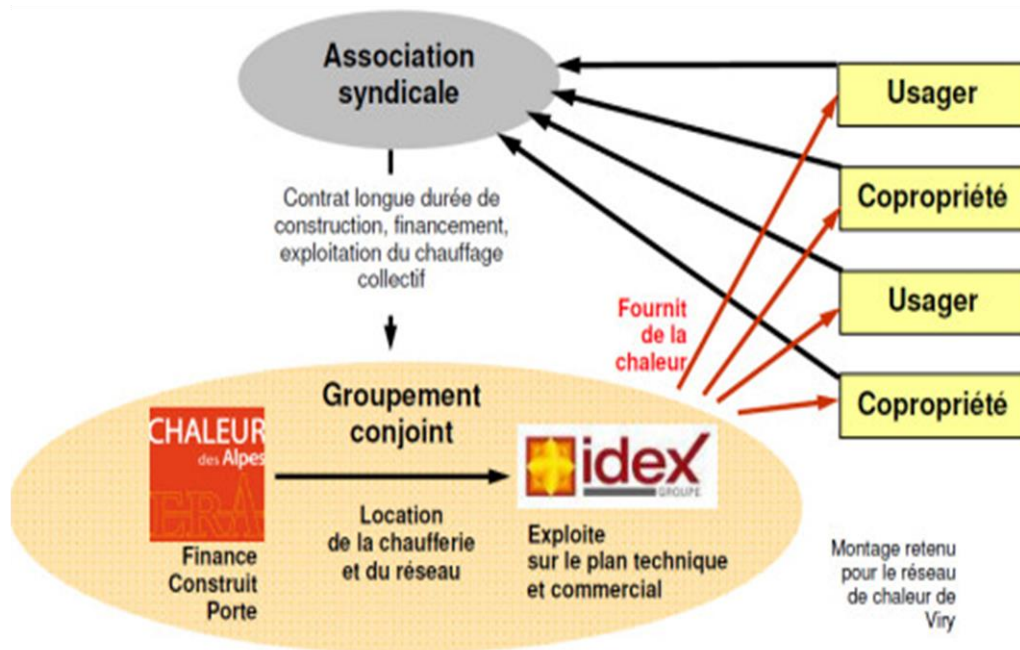
Application des principes gouvernant la modification des contrats publics (avenants, prolongation).

- Cas de prolongation de la durée d'une concession très contrôlée :
 - Pas de modification de l'objet, du périmètre, de la durée, de l'équilibre économique du contrat ou d'un des éléments essentiels : marge de manœuvre des collectivités réduite
 - Risque de différer les investissements liés à une diversification énergétique
- Toutefois élément de souplesse (art.L.1411-2 du CGCT) : Augmentation de la durée d'une concession d'un réseau en cas d'investissements ENR à l'initiative de l'autorité concédante (si durée restant à courir < 3 ans) interconnexions, extension des réseaux

Il est donc nécessaire de développer de l'ingénierie contractuelle et financière pour appréhender les projets et proposer un phasage de l'investissement au sein des contrats selon des scénarii retenus.

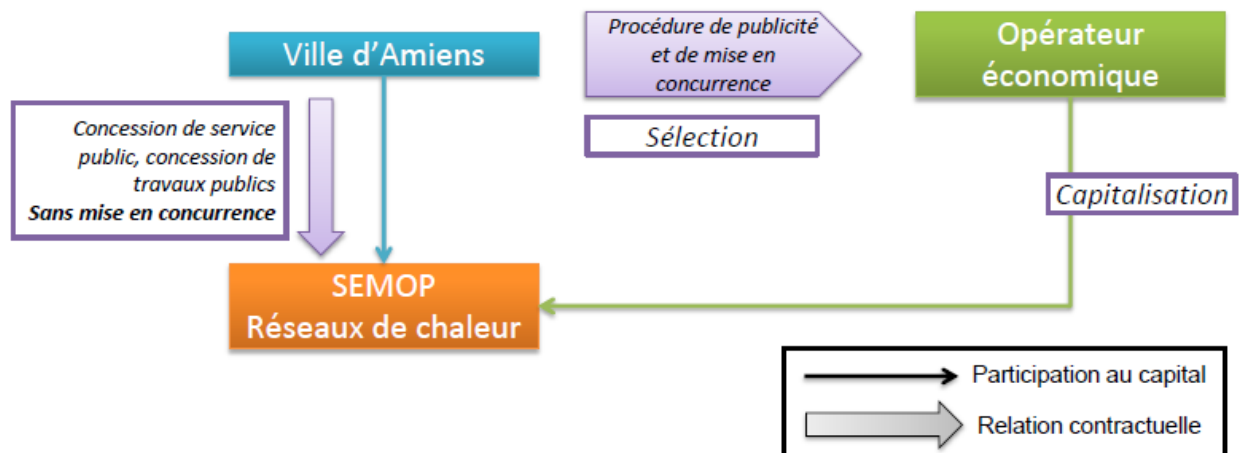


Réseau de chaleur privé de l'écoquartier Ecovela-Viry (Haute-Savoie)



Le montage en SEMOP

Exemple d'Amiens



Les avantages du montage pour la collectivité :

- Assurer l'investissement par un tiers concessionnaire
- Un niveau de fonds propres d'environ 10 à 15% et une participation de la collectivité à hauteur de 34 à 50% de ses fonds propres
- Assurer un contrôle du prix de l'exploitation et de son évolution
- Intérêt de la négociation des extensions futures

5. Perspectives : les réseaux de chaleur et la ville de demain

RÉSEAUX ET VILLE INTELLIGENTE	LES PARTENARIATS
<p>Développer des réseaux intelligents :</p> <ul style="list-style-type: none">Nouveaux modes de régulation technique (compteurs et sous-compteurs) pour une meilleure maîtrise de l'énergie <p>Appliquer le foisonnement à l'échelle d'un quartier selon les usages et les cibles (logements/bureaux)</p> <ul style="list-style-type: none">Meilleur dimensionnement de l'investissement grâce au foisonnement : « solidarité énergétique » entre les différents bâtiments et usagesMutualisation des équipements techniques <p>Raisonner à l'échelle de plusieurs quartiers, d'une agglomération, avec les grands comptes</p> <ul style="list-style-type: none">dépasser le stade expérimental et changer d'échelleArticulation des réseaux publics/dédiés (interconnexion)Transfert de compétence EPCI	<p>Appuyer les initiatives privées (aide au montage de projets)</p> <p>Impliquer encore davantage les collectivités</p> <ul style="list-style-type: none">Contrôle DSP/SEMOPEtudes amont <p>Renforcer le rôle de l'aménageur dans l'émergence des réseaux de chaleur compte tenu de sa place privilégiée</p> <ul style="list-style-type: none">Etudes amontRecours à des montages public-privé innovants